

Bruselas, 27.1.2021
COM(2021) 50 final

LIBRO VERDE

SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones

1. Introducción

El **envejecimiento** afecta a todos los aspectos de nuestra vida y durante toda ella. A medida que la actual pandemia continúa desafiándonos y seguimos luchando para proteger las vidas y los medios de subsistencia, no debemos perder de vista un notable avance: nunca antes tantos europeos habían disfrutado de una vida tan larga. Esto supone un importante logro sustentado en la economía social de mercado de la UE.

En las últimas cinco décadas, la esperanza de vida al nacer ha aumentado alrededor de diez años tanto para las mujeres como para los hombres. Los perfiles demográficos de las regiones de la UE varían ampliamente, especialmente entre las zonas urbanas y las rurales, y en algunas se produce un envejecimiento significativo mientras que otras amplían su población en edad laboral. Europa no es en absoluto el único continente que sufre un envejecimiento de la población, pero el proceso está más avanzado aquí. A modo de ejemplo, la edad media actual en Europa[1] es de 42,5 años, más del doble que la de África. Esta brecha seguirá siendo amplia en las próximas décadas.

Esta tendencia ha tenido un impacto significativo sobre las vidas cotidianas de la gente y sobre nuestras sociedades. Tiene implicaciones para el crecimiento económico, la sostenibilidad presupuestaria, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, el bienestar, así como la cohesión social. Además, el impacto desproporcionado de la pandemia en las personas mayores (en términos de hospitalización y muertes) ha resaltado algunos de los desafíos que plantea el envejecimiento de la población para la asistencia sanitaria y social. Pero el envejecimiento también ofrece oportunidades para crear nuevos puestos de trabajo, fomentar la equidad social y aumentar la prosperidad, por ejemplo, en las economías plateada y asistencial.

Los Estados miembros abordan estas repercusiones del envejecimiento mejorando los sistemas educativos y de capacitación, fomentando una vida laboral más prolongada y plena e impulsando reformas en los sistemas de protección social y de pensiones. No obstante, teniendo en cuenta la escala, la velocidad y la repercusión que tendrá esta tendencia en toda la sociedad, debemos examinar asimismo **nuevos enfoques** y garantizar que nuestras políticas sean adecuadas al objetivo perseguido en una época de cambios importantes (desde la doble transición ecológica y digital hasta nuevas formas de trabajo y la amenaza de las pandemias).

El objetivo del presente Libro Verde es iniciar un **amplio debate político sobre el envejecimiento** con el fin de discutir opciones sobre cómo anticiparse y responder a los desafíos que plantea y las oportunidades que brinda, especialmente teniendo en cuenta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Decenio del Envejecimiento Saludable de las Naciones Unidas. Las competencias para hacer frente a los efectos del envejecimiento corresponden principalmente a los Estados miembros, pero la UE se halla bien situada para

---

[1] Por Europa se entiende aquí todo el continente. Fuente: 2019 Revision of UN World Population Prospects (Revisión de las Perspectivas de la Población Mundial de las Naciones Unidas, 2019). El cuadro de datos en línea de Eurostat demo_pjanind indica 43,7 años como edad media en 2019 para la EU-27.

señalar las cuestiones y tendencias clave, así como para prestar apoyo a las medidas adoptadas en el ámbito del envejecimiento a nivel nacional, regional y local. Esto puede ayudar a los Estados miembros y a las regiones a desarrollar sus propias respuestas políticas específicas al envejecimiento.

El pilar europeo de derechos sociales[2] establece una serie de principios que se relacionan directa o indirectamente con ámbitos afectados por el envejecimiento, como las pensiones y las prestaciones de vejez, los cuidados de larga duración, la asistencia sanitaria, la integración de las personas con discapacidad, la protección social, el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada y la educación, la formación y el aprendizaje permanente. La Comisión presentará en breve un plan de actuación para apoyar la plena aplicación del pilar europeo de derechos sociales.

El presente Libro Verde asume un **enfoque basado en el ciclo de vida** que refleja el impacto universal del envejecimiento y se centra tanto en las implicaciones personales como en las repercusiones sociales más amplias del mismo. Entre ellas, se encuentran desde el aprendizaje permanente y los estilos de vida saludables hasta cómo financiar unas pensiones adecuadas o la necesidad del aumento de la productividad y de una mano de obra suficientemente numerosa para sostener la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración de las personas mayores.

El enfoque basado en el ciclo vital tiene en cuenta el hecho de que la definición de las etapas tradicionales de educación y formación, trabajo y jubilación se está volviendo menos rígida y está ganando flexibilidad. Este enfoque también refleja el hecho de que responder al envejecimiento de la población es cuestión de encontrar el equilibrio justo entre unas soluciones sostenibles para nuestra red de protección social y un refuerzo de la **solidaridad y la justicia intergeneracionales entre los jóvenes y las personas mayores**. Existen muchas interdependencias en las distintas generaciones que plantean desafíos, oportunidades y preguntas para nuestras sociedades. Por este motivo, los jóvenes (y las personas de cualquier edad) deberían desempeñar un papel activo a la hora de diseñar nuestra respuesta política.

La actual Comisión ha dado prioridad a la demografía en la **agenda política de la UE**. En junio de 2020, presentó un informe[3] en el que establecía los datos principales del cambio demográfico y sus efectos probables. El presente Libro Verde es el primer resultado de dicho informe e inicia un debate sobre una de las transformaciones demográficas determinantes en Europa. El debate será integrador y se basará en el trabajo de otras instituciones y órganos de la UE[4] que participan activamente en el debate sobre cambios demográficos.

---

[2] https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es.

[3] Informe sobre los efectos del cambio demográfico en Europa [COM(2020) 241 final, 17.6.2020].

[4] Por ejemplo, las Conclusiones del Consejo sobre el camino a seguir ante los retos demográficos (8668/20 de 8.6.2020); Conclusiones del Consejo sobre los derechos humanos, la participación y el bienestar de las personas mayores en la era de la digitalización (11717/2/20 de 9.10.2020); Dictamen del Comité Económico y Social Europeo titulado «Retos demográficos en la UE a la luz de las desigualdades económicas y de desarrollo», de 5 de mayo de 2020, y dictamen del Comité de las Regiones titulado «Cambio demográfico:

2. Sentar las bases

Los años que van desde la primera infancia hasta la adultez temprana nos afectan durante el resto de nuestra vida. Lo que vivimos, lo que aprendemos y los hábitos que adoptamos son factores que moldean nuestras perspectivas, salud y bienestar futuros. **Sentar las bases correctas** a una edad temprana puede ayudar a evitar, limitar o posponer algunos de los desafíos vinculados al envejecimiento.

Existen dos conceptos políticos, en particular, que pueden facilitar un envejecimiento próspero de la sociedad: el envejecimiento saludable y activo y el aprendizaje permanente. Ambos enfoques funcionan mejor cuando se inician a una edad temprana, ya que son pertinentes para todo el ciclo de vida. Además, unos niveles educativos elevados y una buena salud se refuerzan mutuamente.

2.1. Envejecimiento saludable y activo

El **envejecimiento saludable y activo** trata de fomentar estilos de vida saludables a lo largo de nuestras vidas e incluye nuestros patrones de consumo y nutrición, así como nuestros niveles de actividad física y social. Ayuda a reducir el riesgo de sufrir obesidad, diabetes y otras enfermedades no transmisibles que van en aumento. Las enfermedades cardiovasculares y el cáncer están entre las principales causas de muerte evitables en las personas menores de setenta y cinco años en Europa[5]. El envejecimiento saludable y activo tiene un efecto positivo sobre el mercado laboral, las tasas de empleo y nuestros sistemas de protección social y, por tanto, en el crecimiento y la productividad de la economía.

El envejecimiento saludable y activo es una elección y una responsabilidad personales, pero depende en gran medida del entorno en el que la persona viva, trabaje y socialice. **Las políticas públicas pueden desempeñar una importante función de apoyo**. Las medidas proactivas pueden ayudar a evitar y detectar enfermedades y a proteger a las personas de los efectos de una mala salud. Pueden ayudar a garantizar que el envejecimiento saludable y activo se convierta en una elección más sencilla, incluso para aquellas personas en situaciones de vulnerabilidad. Existen formas innovadoras de fomentar estilos de vida saludables entre los niños y los jóvenes, incluido a través de la tecnología digital segura, los juegos y las plataformas y aplicaciones de aprendizaje. La medicina personalizada puede ayudar a identificar, en una fase temprana, a las personas que se encuentran en riesgo de desarrollar enfermedades concretas a lo largo de la vida.

Aunque los Estados miembros son responsables de sus políticas sanitarias, la UE puede apoyar las acciones de estos, entre otras cosas, a través del nuevo programa EU4Health, por ejemplo en la lucha contra el cáncer, la demencia y los problemas de salud mental, y mediante el fomento de una nutrición y unas dietas saludables, así como el ejercicio físico

---

propuestas para cuantificar y afrontar los efectos negativos en las regiones de la UE», de 14 de octubre de 2020. Asimismo, el Parlamento Europeo está elaborando un informe titulado «El envejecimiento del viejo continente: posibilidades y desafíos relacionados con la política de envejecimiento después de 2020».

[5] Fuente: Cuadro de datos en línea de Eurostat: HLTH_CD_APR y «Preventable and treatable mortality statistics» (Estadísticas sobre la mortalidad que se puede prevenir y tratar).

regular. Para apoyar esto, se ha creado el plan europeo de lucha contra el cáncer para abordar toda la trayectoria de la enfermedad, desde la prevención hasta la supervivencia. Realizar un seguimiento e intercambiar información sobre iniciativas sanitarias nacionales puede ayudar a reducir las diferencias de enfoque y disponibilidad entre los países y dentro de estos.

2.2. La educación y la formación en una perspectiva de aprendizaje permanente

El **aprendizaje permanente** (invertir en los conocimientos, capacidades y competencias de las personas a lo largo de sus vidas) forma parte de la respuesta a los desafíos que plantea el envejecimiento. La inversión continua en aprendizaje tiene muchos efectos positivos: adquirir y actualizar las capacidades ayuda a las personas a mantenerse laboralmente activas, a lograr transiciones entre puestos de trabajo y a avanzar profesionalmente, manteniendo sus empleos y añadiendo satisfacción laboral. En un mundo en rápida transformación, el aprendizaje permanente es una necesidad, ya que las oportunidades profesionales y educativas cambian a gran velocidad. Asimismo, el aprendizaje permanente puede retrasar la aparición de demencia y evitar el deterioro cognitivo asociado a la edad. También es una forma de que las personas mayores desempeñen un papel activo en la sociedad. Desarrollar competencias de ciudadanía es importante para una participación democrática permanente.

El aprendizaje permanente es más eficaz si se inicia a una edad temprana. Los primeros años de vida son cruciales para el desarrollo de las capacidades cognitivas y las aptitudes sociales. Los datos muestran que el acceso a una educación **infantil** y atención a la infancia de calidad tiene un efecto duradero sobre el rendimiento escolar y posterior. A pesar de las mejoras en la **educación y formación escolares**, aún hay demasiados jóvenes que abandonan la escuela prematuramente y tienen problemas importantes con capacidades básicas, como la lectura, las ciencias y las matemáticas. Lo mismo puede decirse de los adultos. Resulta alarmante que uno de cada cinco jóvenes europeos carezca de capacidades digitales básicas. Los estudiantes procedentes de entornos desfavorecidos están sobrerrepresentados entre los que presentan un bajo rendimiento educativo. Los datos también sugieren el riesgo de la trampa de la baja capacitación en la cual las personas con más capacidades tienden a participar con mayor frecuencia en actividades de aprendizaje, mientras que las personas con capacidades básicas inferiores no lo hacen.

Existe un gran potencial para desarrollar las capacidades de las personas mayores, así como para mejorar en que estas se validan y cómo se ofrece orientación profesional. La **educación y la formación de adultos** ayudan a mejorar la empleabilidad en un mundo laboral cambiante ya que la evolución de las necesidades en materia de capacidades, en particular debido a las transiciones ecológica y digital, ofrece la posibilidad de crear nuevos puestos de trabajo.

Todo esto constituye el núcleo de la aplicación de la Agenda de Capacidades Europea recientemente adoptada por la Comisión[6]. Además, con la creación de un Espacio Europeo de Educación[7] de aquí a 2025, estamos trabajando para lograr el acceso a una educación de calidad para todos, teniendo en cuenta especialmente a aquellas personas con un mayor riesgo de presentar un bajo rendimiento educativo y de sufrir exclusión social.

[6] COM(2020) 274 final de 1.7.2020.
[7] COM(2020) 625 final de 30.9.2020.

2.3. *Aspectos territoriales en el acceso a la educación*

El acceso a una educación y formación de calidad no puede darse por sentado, especialmente en **regiones poco pobladas**, en las que la gente puede verse obligada a viajar largas distancias hasta las infraestructuras pertinentes. La combinación de unas bajas tasas de natalidad y la emigración de los jóvenes puede reducir la demanda de escolarización en las regiones rurales y alejadas.

Esto puede conducir a un círculo vicioso: el número de niños puede descender hasta un nivel tan bajo que resulte difícil justificar el mantenimiento de una escuela. Esto a su vez hace que resulte menos atractivo para las familias con hijos trasladarse a dicha región o permanecer en ella.

El cambio al **aprendizaje a distancia** estimulado por la pandemia de COVID-19 ha ofrecido lecciones sobre el uso de la tecnología digital en el ámbito de la educación y la formación. No obstante, ha puesto de relieve las desigualdades que afrontan las comunidades rurales a la hora de acceder a los servicios digitales. Las zonas rurales y alejadas son más propensas a necesitar inversiones en conectividad y menos propensas a tener acceso a una banda ancha asequible y de calidad, así como a los dispositivos y capacidades necesarios para utilizarlos. Para algunos niños esto implicó no poder seguir las clases durante la pandemia, ampliando las desigualdades que ya existían con los compañeros de regiones que cuentan con mejores servicios. Existen nuevos enfoques que pueden combinar la enseñanza en las aulas con el aprendizaje digital de calidad para mejorar el acceso a la educación y la formación, tanto en zonas urbanas como rurales. El Plan de Acción de Educación Digital[8] propone un enfoque integral del aprendizaje y la educación digital en la UE.

1. *¿Cómo pueden fomentarse políticas que propicien un envejecimiento activo y saludable desde una edad temprana y a lo largo de toda la vida y destinadas a la población en su conjunto? ¿Cómo puede prepararse mejor a población infantil y juvenil ante la perspectiva de una mayor esperanza de vida? ¿Qué tipo de apoyo puede prestar la UE a los Estados miembros?*
2. *¿Cuáles son los obstáculos más importantes al aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida? ¿En qué fase de la vida sería más determinante la supresión de estos obstáculos? ¿Cómo debería resolverse este problema específicamente en las zonas rurales y remotas?*

3. Aprovechar al máximo nuestra vida laboral

La población en edad laboral de la UE ha ido disminuyendo durante un decenio y se espera que continúe haciéndolo[9]. Mientras que la población general permanece constante, el riesgo de escasez de mano de obra aumenta. Esto a su vez dificulta el mantenimiento de la producción y la prestación de servicios y, en última instancia, afecta a nuestra prosperidad y bienestar. Para compensar la **disminución de la población en edad laboral**, la UE y sus Estados miembros deberían fomentar políticas que favorezcan la entrada de más personas en

[8] COM(2020) 624 final de 30.9.2020.

[9] Fuente: Cuadros en línea de Eurostat demo_pjan and proj_19np.

el mercado laboral, que les permitan tener unas vidas laborales más prolongadas y que mejoren la productividad. El potencial de las regiones menos desarrolladas, es decir, aquellas con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE, podría aprovecharse mejor gracias a unas inversiones adecuadas que apoyaran la nivelación regional.

3.1. Favorecer la entrada de más personas en el mercado laboral

Una alta participación en el mercado laboral y unas vidas laborales más prolongadas pueden mitigar el problema del envejecimiento de la sociedad acompañado de una disminución de la población en edad laboral[10]. No obstante, la discriminación en el ámbito laboral (o cuando se está buscando empleo) está muy extendida y puede afectar en mayor medida a determinados grupos. Garantizar que las personas pertenecientes a minorías raciales o étnicas puedan desarrollar plenamente su potencial conducirá a unos mejores resultados sociales y económicos para todos. En este sentido, resulta esencial seguir trabajando para construir una Unión de la Igualdad y para aplicar plenamente los actuales instrumentos jurídicos.

Las tasas de empleo entre las **mujeres** (de entre 20 y 64 años) en la UE siguen siendo 11,7 puntos porcentuales inferiores a las de los hombres, y hay más mujeres que tienden a trabajar a tiempo parcial a pesar de que el número de mujeres que obtienen una titulación universitaria es superior al de los hombres[11].

Las medidas para fomentar la participación equitativa de mujeres y hombres tanto en el trabajo familiar retribuido como en el no retribuido pueden ayudar a incrementar las tasas de empleo entre las mujeres, en particular el apoyo a las personas y a las familias para lograr conciliar mejor la vida laboral y la vida privada. Las acciones para mejorar la **igualdad de género** en el mercado laboral y cerrar la brecha de género podrían fomentar la participación de los hombres en las tareas del hogar y los cuidados familiares si se acompañan de medidas estructurales para reformar el régimen tributario y la red de protección social. La Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025[12] ya ha establecido una serie de acciones clave en este ámbito.

Según datos recientes[13], el 5,4 % de las mujeres (el 2,2 % de los hombres) de entre 18 y 64 años han reducido su jornada laboral o han interrumpido su trabajo durante más de un mes para cuidar de familiares enfermos o mayores con discapacidad. Una mayor disponibilidad de servicios de atención a la infancia, cuidados de larga duración profesionales y apoyo a los cuidadores no profesionales de calidad no solo ayudaría a cubrir las necesidades crecientes de las personas mayores, sino que también permitiría a más trabajadores (especialmente mujeres) acceder al mercado laboral y permanecer en este.

Si se les permite realizar trabajos que reflejen sus cualificaciones y habilidades, **las personas de origen migrante** podrían integrarse mejor. Esto contribuiría a mejorar la cohesión social, el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades.

[10] JRC, *Demographic Scenarios for the EU: Migration, Population and Education* (Escenarios demográficos para la UE: migración, población y educación), 2019.
[11] Fuente: Cuadro en línea de Eurostat lfsi_emp_a.
[12] COM(2020) 152 final de 5.3.2020.
[13] Encuesta de Población Activa, *Care for incapacitated relatives* (Asistencia de familiares incapacitados).

La **migración legal** puede ayudar a resolver la escasez de personal cualificado y, por tanto, a abordar las necesidades del mercado laboral. Los migrantes con niveles educativos altos tienen más posibilidades que la media de estar sobrecualificados para el trabajo que desempeñan. Aprovechar el potencial de las mujeres migrantes es especialmente difícil debido a las barreras estructurales, como el acceso a unos servicios de atención a la infancia de calidad y asequibles. La Comisión presentó en noviembre de 2020 un nuevo Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027[14] que tiene en cuenta las diferentes situaciones de las poblaciones migrantes y ayuda a los Estados miembros y a otras partes interesadas pertinentes a buscar la respuesta adecuada en sus políticas de integración e inclusión. Como seguimiento del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo[15], la Comisión concluyó recientemente una consulta pública sobre el futuro de la migración legal de la UE y propondrá una serie de medidas que incluirán un paquete de «talentos y capacidades» con opciones para el desarrollo de un banco de talento de la UE.

Existe la posibilidad de abordar la escasez de mano de obra aumentando el empleo entre las **personas con discapacidad**, lo cual requiere unos ajustes razonables y un entorno de trabajo accesible.

A pesar de los recientes aumentos, la tasa de empleo entre los **trabajadores de más edad** en la UE sigue siendo inferior a la media. Solo el 59,1 % de las personas de entre 55 y 64 años estaban empleadas en 2019, frente al 73,1 % de todas las personas de entre 20 y 64 años[16]. Después de los cincuenta, el riesgo de paro de larga duración aumenta[17]. Muchos trabajadores de más edad afrontan dificultades en la contratación, el acceso a oportunidades de formación, la transición profesional y las tareas adaptadas a la edad. Facilitar la participación en el mercado laboral de las personas mayores podría fomentarse mejor manera, también, por ejemplo, mediante incentivos fiscales para que los empleadores contraten a trabajadores de más edad.

En algunos sectores, como la agricultura, las personas siguen trabajando durante la vejez, por voluntad propia o debido a sus condiciones de vida, la falta de un cesionario potencial o una baja prestación de jubilación. Los aspectos físicos (tanto ergonómicos como relacionados con la accesibilidad) y las condiciones de trabajo flexibles permitirían a los trabajadores de más edad posponer su jubilación en caso de que elijan hacerlo. Los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales son más peligrosos a medida que la gente se hace mayor. Unas buenas **condiciones de trabajo**, incluida la salud y seguridad en el trabajo, ayudan a proteger la salud de los trabajadores de todas las edades, fomentando así el bienestar y reduciendo las tasas de jubilación anticipada. Las tecnologías digitales pueden ayudar a los trabajadores y ofrecer unos entornos laborales mejor adaptados, con sistemas personalizados basados en las TIC, dispositivos ponibles y aplicaciones móviles relativas a la salud.

El **emprendimiento de las personas mayores** puede prolongar las vidas laborales, reducir el desempleo de dichas personas, mejorar su inclusión social y estimular la innovación a través de empresas emergentes. Puede fomentar el aprendizaje intergeneracional y garantizar la

---

[14] COM(2020) 758 final de 24.11.2020.
[15] COM(2020) 609 final de 23.9.2020.
[16] Fuente: Cuadro en línea de Eurostat lfsi_emp_a.
[17] Fuente: lfsa_upgan

transferencia de conocimientos. Concienciar acerca del emprendimiento como una opción en la última etapa de la trayectoria profesional puede ayudar a contrarrestar el envejecimiento como un posible obstáculo para dicha actividad. Las políticas públicas pueden apoyar a los emprendedores de más edad eliminando los desincentivos en los regímenes fiscales y de la seguridad social, ofreciendo asesoramiento bien orientado y garantizando el acceso a la financiación.

3.2. Productividad, innovación y oportunidades de negocio

El aumento de la productividad se ha ralentizado en todas las economías avanzadas en las últimas décadas. En la coyuntura de una disminución de la población en edad laboral, una **mayor productividad** resulta esencial para sustentar un crecimiento económico sostenible e inclusivo y unos mejores niveles de vida en la UE. Las transiciones ecológica y digital presentan una oportunidad para reavivar el aumento de la productividad fomentando la **innovación** en forma de nuevas tecnologías y modelos de negocio. Asimismo, la innovación puede ayudar a mejorar el uso eficiente de los recursos al tiempo que las tecnologías que permiten ahorrar mano de obra pueden mitigar los desafíos de una disminución de la población en edad laboral.

Una adecuada y eficiente **inversión en investigación y desarrollo, así como en activos intangibles en general** resulta esencial para estimular la innovación y fomentar la adopción de nuevas tecnologías. Una administración pública y un sistema judicial eficientes, un entorno empresarial favorable, unas políticas de competencia eficaces, un sistema de subvenciones justo, transparente y eficiente, así como una fiscalidad coherente con los objetivos a largo plazo en materia de sostenibilidad socioambiental también desempeñan una función en el apoyo a la productividad y la innovación.

La **economía plateada** representa una oportunidad para la UE (este término se refiere a un cambio general de la demanda de productos y servicios que refleja las necesidades y preferencias específicas de las personas mayores). Se espera que la economía plateada crezca en torno al 5 % al año desde los 3,7 billones EUR en 2015 hasta los 5,7 billones EUR en 2025[18].

La economía plateada puede abrir nuevas **oportunidades de empleo** en sectores como el turismo, los hogares inteligentes que contribuyen a una vida independiente, las tecnologías de asistencia, los productos y servicios accesibles, la robótica de servicios, el bienestar, la cosmética y la moda, la seguridad, la cultura, la movilidad personal y automatizada, y la banca. La **innovación científica y médica** también abrirá oportunidades para quienes desarrollan tecnologías y para los profesionales sanitarios y los cuidadores altamente cualificados, al tiempo que ofrecerá el avance necesario para responder al envejecimiento de la sociedad.

La telemedicina, las aplicaciones de teléfonos inteligentes y los biosensores para el diagnóstico y la vigilancia a distancia pueden mejorar los resultados para los pacientes. Las nuevas tecnologías de asistencia pueden ampliar la autonomía, la independencia y la

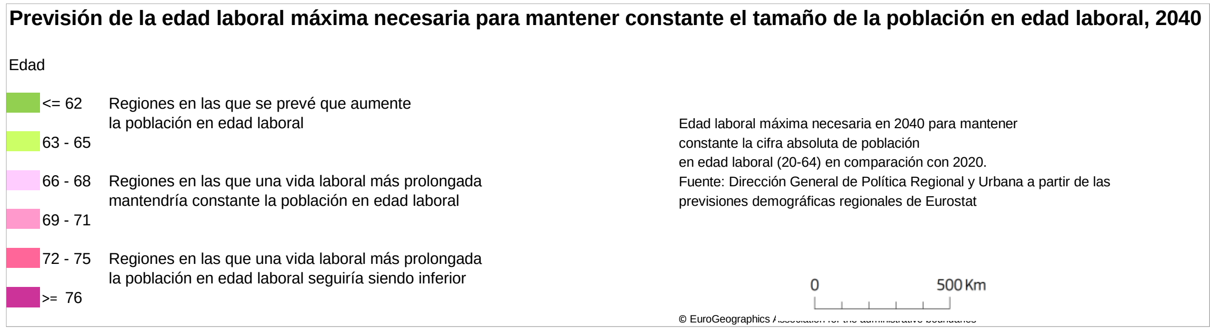
[18] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/silver-economy-study-how-stimulate-economy-hundreds-millions-euros-year.

participación de las personas mayores con discapacidad. Un mercado desarrollado de **productos y servicios para el envejecimiento saludable y activo** podría mejorar la eficiencia de los sistemas de salud y asistencia social, haciéndolos potencialmente más sostenibles.

3.3. Empleo y productividad – una perspectiva territorial

El siguiente mapa muestra el aumento de la vida profesional necesario para contrarrestar el envejecimiento de la población en las regiones de la UE. Se prevé que la población en edad laboral solo aumente en una de cada cinco regiones de la UE entre 2020 y 2040. Estas regiones suelen incluir la capital, otra ciudad importante y sus suburbios. A las empresas de las pocas regiones con un aumento de la población en edad laboral les resultará más fácil cubrir sus vacantes y ampliar sus negocios. Sin embargo, las empresas de regiones con una disminución de la población en edad laboral tienen una mayor probabilidad de afrontar una escasez de mano de obra si no se produce un aumento de la movilidad laboral. Como resultado, tendrán que hacer una mayor inversión en tecnologías que permitan ahorrar mano de obra y en innovación solo para producir la misma cantidad de bienes y servicios.

Mapa 1. Previsión de la edad laboral máxima necesaria para mantener constante el tamaño de la población en edad laboral, 2040



El **potencial de las regiones menos desarrolladas, especialmente las rurales,** puede seguir explorándose, por ejemplo, para aprovechar las oportunidades que emerjan en la economía plateada. La política de cohesión desempeña un papel importante a la hora de apoyar su desarrollo. Las zonas rurales de Europa varían ampliamente ya que algunas obtienen buenos resultados en términos económicos y sociales mientras que otras se encuentran en declive económico o social. La calidad de vida se suele considerar mejor en las zonas rurales que en las ciudades. La cercanía de la naturaleza, el aire limpio, el sentido de comunidad y una vivienda más barata atrae a la gente de las ciudades. En caso de contar con infraestructuras

básicas suficientes, medios de transporte y condiciones para la actividad económica, pueden resultar atractivas tanto para la gente en edad laboral como para las personas mayores.

La **conectividad digital** también puede ayudar a los territorios alejados a acceder a una educación y unas oportunidades laborales de calidad, como quedó demostrado durante la crisis de la COVID-19. La crisis también ha puesto de relieve el potencial del teletrabajo para algunas profesiones como forma de evitar el desplazamiento domicilio-trabajo y todas sus consecuencias para la contaminación atmosférica y el uso del tiempo.

Las **infraestructuras**, desde el transporte hasta las escuelas, la conectividad, la vivienda, las redes postales y los centros sanitarios, y la prestación de **servicios**, como la educación y la formación, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, pueden mejorar las oportunidades de desarrollo, si se adaptan a las necesidades locales.

3. *¿Cuáles son las medidas innovadoras destinadas a mejorar la participación en el mercado laboral, en particular de los trabajadores de más edad, que habría que considerar más detenidamente?*
4. *¿Es necesario emprender políticas y acciones adicionales a nivel de la UE que apoyen el emprendimiento por parte de las personas de edad avanzada? ¿Qué tipo de apoyo se requiere de la UE y cómo podemos aprovechar las experiencias de innovación social fructuosas en las que un emprendedor mayor hace de tutor de un emprendedor más joven?*
5. *¿Cómo pueden ayudar las políticas de la UE a las regiones menos desarrolladas y a las zonas rurales en la gestión del envejecimiento y la despoblación? ¿Cómo pueden aprovechar mejor la economía plateada los territorios de la UE afectados por el doble problema de la despoblación y el envejecimiento?*

4. Nuevas oportunidades y desafíos en la jubilación

Nunca antes en la historia europea habían disfrutado tantas personas de una vida tan larga y saludable. Hay más gente que nunca que permanece activa durante más tiempo, amplía su trayectoria profesional y participa en actividades sociales después de jubilarse. Gracias a unos estilos de vida más saludables y a los progresos de la medicina (mejor prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades), la mayoría de los jubilados gozan de buena salud y pueden elegir cómo emplear su tiempo[19]. Estas nuevas realidades cambian nuestra percepción del envejecimiento, arrojando luz sobre la importante contribución que hacen las personas mayores a la sociedad y la economía a través del aprendizaje y la cohesión intergeneracionales.

Al mismo tiempo, la etapa de la jubilación presenta desafíos para las personas, pero también para los sistemas de protección social que las apoyan. Garantizar unos sistemas de pensiones adecuados, asequibles y sostenibles exige que evaluemos de forma crítica en qué medida están preparados dichos sistemas actualmente para afrontar el rápido envejecimiento de la población.

[19] Fuente: Edición de 2020 de *Ageing Europe* (Envejecimiento en Europa), Eurostat.

4.1. Mantenerse activos

Las actividades de **voluntariado** pueden fomentar la solidaridad y cooperación intergeneracionales, creando valor y beneficiando a jóvenes y mayores por igual en términos de conocimientos, experiencia y autoestima. Al mismo tiempo, dichas actividades tienen un importante valor económico. Los datos muestran que alrededor de una quinta parte de las personas de entre 65 y 74 años participan en actividades de voluntariado formales, mientras que aquellas mayores de 75 años siguen haciéndolo mientras su salud se lo permite[20]. Durante la pandemia de COVID-19, los jubilados han ayudado a la comunidad regresando a sus puestos como personal médico y de enfermería u ofreciéndose voluntariamente para ayudar a otras personas en sus vidas cotidianas.

Muchos de ellos, especialmente mujeres mayores, son **cuidadores no remunerados**, principalmente en el seno de sus familias (de sus padres, parejas, hijos o nietos), ayudando así a la generación en edad principal de trabajar a conciliar la vida profesional y familiar.

El **aprendizaje intergeneracional**, incluidas las tutorías y el intercambio de experiencias, permite a jóvenes y mayores compartir conocimientos y competencias. Gran parte del aprendizaje intergeneracional se produce de forma informal en la comunidad, en actividades en torno a bibliotecas y museos, asociaciones culturales, deportivas o de otro tipo, instituciones religiosas, etc.

La **movilidad** activa también respalda el envejecimiento activo. Caminar y montar en bicicleta son actividades muy populares en muchos Estados miembros, también entre las personas de más de 65 años. Las nuevas formas de movilidad, principalmente las bicicletas eléctricas, ya ofrecen una respuesta flexible a las necesidades de movilidad de algunas personas mayores y les permiten utilizar un modo de transporte activo al tiempo que reducen sus emisiones procedentes del transporte.

4.2. Pobreza en la vejez

Para la mayoría de la gente, la jubilación viene acompañada de una caída de los ingresos y, para algunas personas, de la amenaza de sufrir **pobreza en la vejez**. A medida que las personas envejecen, se enfrentan a unos crecientes riesgos financieros relacionados, por ejemplo, con la necesidad de asistencia sanitaria y, especialmente, de cuidados de larga duración.

Las pensiones son las principales fuentes de ingreso de la mayoría de los jubilados. Para garantizar que estas siguen siendo adecuadas teniendo en cuenta el aumento de la esperanza de vida, la gente tendrá que trabajar durante más tiempo en el futuro. No obstante, algunas personas correrán mayor riesgo de sufrir pobreza en la vejez que otras, incluida pobreza energética. Esto afecta en particular a aquellas personas que tuvieron bajos ingresos, interrumpieron su trayectoria profesional o se dedicaban a trabajos u oficios que ofrecían una protección limitada, como los trabajadores no convencionales y los trabajadores por cuenta propia.

[20] Para más información, véase el cuadro en línea de Eurostat: ilc_scp19

El riesgo sigue siendo más elevado para grupos específicos. Las **mujeres** tienden a ganar menos, sus trayectorias profesionales son más cortas y menos lineales, trabajan a tiempo parcial y asumen más responsabilidades asistenciales no remuneradas. Las pensiones de las mujeres en la UE son de media un 29,5 % más bajas que las de los hombres[21]. En 2019, el 37 % de los **migrantes** de terceros países estaban en riesgo de pobreza y exclusión social frente al 22 % de los ciudadanos móviles de la UE[22]. En los próximos años, pueden enfrentarse a un mayor riesgo de sufrir pobreza en la vejez debido a unas trayectorias profesionales más cortas dentro de la UE.

Las **personas mayores con discapacidad** pueden afrontar problemas concretos. Las personas en edad laboral que desarrollan una discapacidad suelen beneficiarse del apoyo procedente del mercado laboral para compensar la pérdida de ingresos y los gastos adicionales. Aunque en muchos casos esto resulta insuficiente, las personas que adquieren una discapacidad después de la jubilación no suelen poder beneficiarse de estas prestaciones.

Recuadro 1. Autonomía, participación y derechos de las personas mayores

El pilar europeo de derechos sociales sirve de guía en el camino hacia unas mejores condiciones laborales y de vida para todos, independientemente de la edad, y unos verdaderos derechos sociales. Incluye una serie de principios que se centran en los desafíos que plantea el envejecimiento.

Las personas mayores suelen encontrarse en situación de vulnerabilidad; algunos de ellos de más de una forma, por ejemplo, los que sufren problemas de salud o una discapacidad[23], los que pertenecen a una minoría étnica o religiosa o las personas LGBTQI. Algunos pueden necesitar asistencia directamente relacionada con su propia protección o la de sus activos, como ocuparse de sus finanzas y gestionar los tratamientos médicos. Esto también se ha puesto de relieve en la reciente Nueva Agenda del Consumidor[24]. Además, las personas mayores vulnerables también pueden enfrentarse al peligro de sufrir maltrato, por ejemplo, a causa de negligencias o de violencia física o mental. Los graves efectos de la pandemia para las personas mayores vulnerables subrayan la importancia de proteger su autonomía, así como su salud y condiciones de vida.

El acceso a bienes y servicios, incluidos los servicios públicos, y la participación en la vida política, social y cultural exigen cada vez más destrezas digitales. Los desarrollos tecnológicos pueden intensificar la vulnerabilidad de las personas mayores, por ejemplo, en caso de estar menos familiarizados o sentirse menos cómodos con las herramientas digitales, o de tener un acceso limitado a la tecnología digital. Esto puede hacerlos más propensos al fraude, las estafas y las prácticas comerciales deshonestas, como hemos visto durante la pandemia y los confinamientos. Las personas mayores que viven o poseen activos en el extranjero también pueden ser especialmente vulnerables debido a las barreras que suponen

[21] Fuente: Cuadro en línea de Eurostat ilc_pnp13.
[22] Fuente: Cuadro en línea de Eurostat ilc_peps05.
[23] El compromiso de la UE con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) tiene como objetivo proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad.
[24] COM(2020) 696 final de 13.11.2020.

las lenguas extranjeras y el desconocimiento de los sistemas administrativos y jurídicos, y pueden ser necesarias medidas específicas de protección en situaciones transfronterizas.

El aumento del número de personas mayores en la UE genera inquietudes específicas en materia de seguridad, ya que pueden ser el objetivo de organizaciones delictivas, por ejemplo, a través de visitas al domicilio, estafas callejeras, robos, hurtos y otros fraudes y delitos.

A fin de permitir que las personas mayores disfruten de sus derechos y autonomía y participen en la sociedad en la mayor medida posible, se deben tener en cuenta estas situaciones de vulnerabilidad y, en caso necesario, se deben abordar específicamente por parte de los responsables políticos a todos los niveles.

4.3. Sistemas de pensiones adecuados, justos y sostenibles

Se ha puesto de relieve en diversas ocasiones el desafío de mantener unas **pensiones** adecuadas, justas y sostenibles en una sociedad que envejece y la necesidad de las personas de acumular ahorros adicionales, especialmente en los Informes sobre la adecuación de las pensiones publicados conjuntamente por el Consejo y la Comisión[25]. No obstante, a falta de otras reformas, es probable que el mayor número de pensionistas y la menor cantidad de personas en edad laboral lleven a unos porcentajes de cotización más elevados y a unas tasas de sustitución de las pensiones inferiores con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estas evoluciones pueden generar una doble carga para las generaciones más jóvenes y de ese modo plantear cuestiones de justicia intergeneracional.

La respuesta clave para esto son unas vidas laborales más prolongadas. Según la previsión demográfica más reciente de Eurostat, la tasa de dependencia de vejez de la UE[26] en 2040 solo se mantendría al mismo nivel que en 2020 si la vida laboral se ampliara hasta los 70 años. No obstante, hay variaciones significativas entre los Estados miembros, lo cual demuestra los diferentes desafíos que existen en Europa. Para mantener constante la tasa nacional de dependencia de las personas mayores en 2040 respecto a 2020, las previsiones sugieren que Malta, Hungría y Suecia tendrían que ampliar la vida laboral solo hasta los 68 años, mientras que Lituania y Luxemburgo tendrían que hacerlo hasta los 72. Ya en 2019, la tasa de dependencia de vejez varió sustancialmente de 22 en Luxemburgo a 39 en Italia y 38 en Finlandia[27].

Los sistemas de pensiones podrían favorecer la prolongación de la vida laboral ajustando automáticamente las edades de jubilación o los requisitos profesionales, las tasas de acumulación o las prestaciones para reflejar la mayor esperanza de vida. Medidas como limitar las **jubilaciones anticipadas** a casos objetivamente justificados, establecer de forma general el derecho a trabajar más allá de la edad de jubilación, así como unos regímenes

[25] Cada tres años, el Consejo y la Comisión publican de forma conjunta el Informe sobre el envejecimiento demográfico y el Informe sobre la adecuación de las pensiones (las próximas ediciones se publicarán en 2021).

[26] La tasa de dependencia de vejez utilizada aquí es la proporción entre el número de personas de 65 años o más y el número de personas de entre 20 y 64 años. El valor se expresa por cada 100 personas en edad de trabajar (15-64).

[27] Fuente: Cuadro en línea de Eurostat proj_19np y cálculos realizados por la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión; más información aquí.

flexibles de jubilación pueden ayudar a que los sistemas de prensiones sean adecuados y sostenibles.

Las reformas para modernizar los sistemas de pensiones deben examinar con atención su **lógica de redistribución y equidad**. Entre los factores que podrían tenerse en cuenta se encuentran la mayor carga demográfica sobre las futuras generaciones, el trato justo a los trabajadores que acceden al mercado laboral de forma precoz, la capacidad de redistribución entre los grupos de ingresos, la protección de las interrupciones en la trayectoria profesional relacionadas con la familia y la eliminación de los regímenes preferentes de pensiones.

Se debe disponer de pensiones que permitan unos niveles de vida dignos en la vejez a aquellas personas que no puedan prolongar sus vidas laborales en el futuro. Esto podría lograrse, por ejemplo, a través de créditos de pensión, pensiones mínimas, pensiones basadas en la residencia y la asistencia social dirigida a las personas mayores o también disponible para estas.

Garantizar que los sistemas de pensiones cubren diferentes tipos de actividades económicas, por ejemplo, **ampliando el acceso** a más tipos de trabajadores y los trabajadores por cuenta propia, ayudaría a garantizar su adecuación y base de cotización y mitigaría las desigualdades dentro del mercado laboral. Dado que la economía y el mundo laboral podrían afectar a la base de cotización, puede que los Estados miembros tengan que reconsiderar cómo se financian sus sistemas de protección social.

Se debe concienciar a los ciudadanos acerca de la situación de sus derechos de jubilación. Unas **pensiones complementarias** de calidad, seguras y rentables, incluido el producto paneuropeo de pensiones individuales[28], que complementen los regímenes de pensiones pueden ofrecer ahorros de jubilación adicionales. Las políticas para facilitar y fomentar la participación en regímenes complementarios de pensiones deben tener en cuenta su coste fiscal y efecto distributivo, así como encontrar el equilibrio entre una cobertura amplia e inclusiva y las salvaguardias contra los efectos de la volatilidad del mercado por una parte y la rentabilidad por otra.

6. *¿Cómo podría apoyarse mejor el voluntariado llevado a cabo por personas mayores y el aprendizaje intergeneracional, también a escala transfronteriza, a fin de fomentar el intercambio de conocimientos y el compromiso cívico? ¿Qué papel podría desempeñar una plataforma digital u otras iniciativas a nivel de la UE y quiénes deberían ser los destinatarios de tales iniciativas? ¿Cómo se podría integrar en las iniciativas intergeneracionales el voluntariado que la población juvenil realiza en colaboración con las personas mayores o en beneficio de estas?*
7. *¿Cuáles son los servicios y el entorno facilitador que habría que implantar o mejorar a fin de garantizar la autonomía, la independencia y los derechos de las personas mayores y de permitir su participación en la sociedad?*

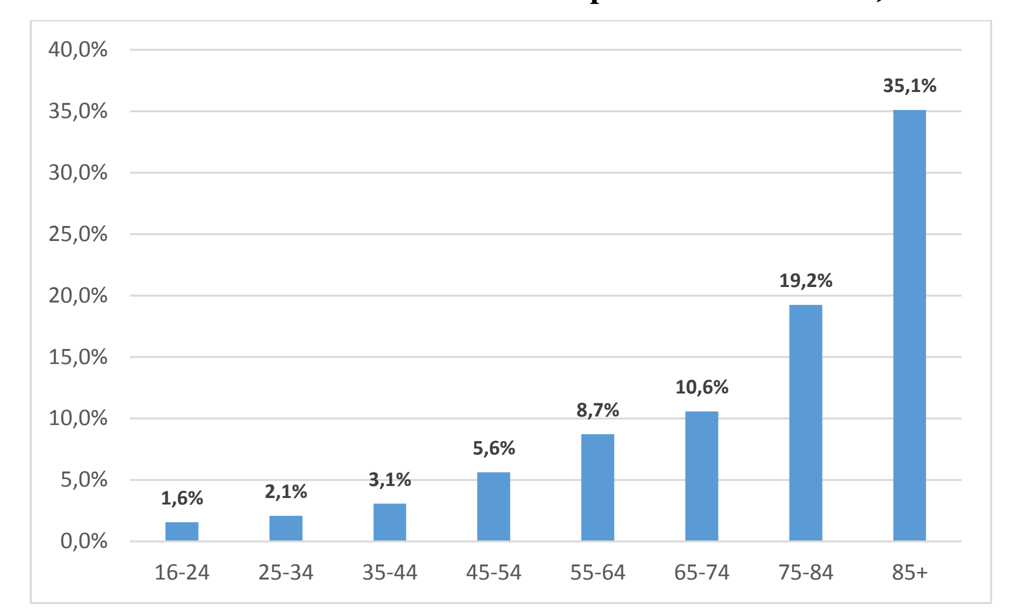
[28] El producto paneuropeo de pensiones individuales es un régimen de pensiones individuales voluntario cuya puesta en marcha está prevista para 2022 y que ofrecerá a los consumidores un nuevo producto paneuropeo de ahorro para la jubilación. Véase el Reglamento (UE) 2019/1238 de 20 de junio de 2019.

8. *¿Cómo puede apoyar la UE a las personas vulnerables de edad avanzada que no están en condiciones de proteger sus propios intereses financieros y personales, en particular en situaciones transfronterizas?*
9. *¿Cómo puede respaldar la UE los esfuerzos de los Estados miembros por garantizar una mayor equidad de los sistemas de protección social entre generaciones, y con respecto al género, la edad y los grupos de renta, garantizando al mismo tiempo su solidez fiscal?*
10. *¿Cómo puede reducirse y afrontarse el riesgo de pobreza en la vejez?*
11. *¿Cómo podemos garantizar pensiones adecuadas para aquellas personas (principalmente mujeres) que durante largos períodos de su vida laboral han desempeñado trabajos no retribuidos (a menudo prestación de cuidados)?*
12. *¿Qué papel podrían desempeñar las pensiones complementarias con vistas a garantizar unos ingresos de jubilación adecuados? ¿Cómo podrían ampliarse a toda la UE y cuál sería el papel de la UE en este proceso?*

5. Satisfacer las necesidades crecientes de una población que envejece

A pesar de una mayor esperanza de vida saludable, cuanto mayor nos hacemos, mayores son las probabilidades de sufrir enfermedad o discapacidad. Gradualmente, muchas personas mayores se vuelven frágiles y dependientes de los **cuidados de larga duración**.

Gráfico 1. Aumento con la edad de las tasas de dependencia de la UE[29], 2015-2019



Fuente: Cálculo de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión a partir del cuadro de datos en línea de Eurostat hlth_silc_06

El fomento de la salud y la prevención de enfermedades, en forma de unos estilos de vida saludables, la seguridad en el trabajo, así como unas vidas sociales activas, pueden limitar o posponer estos problemas. Las políticas de apoyo, como la renovación urbana, la

[29] Nota: Las tasas de dependencia se calculan como una media de cinco años de las limitaciones graves, de larga duración y percibidas de forma subjetiva en actividades habituales debido a problemas de salud.

revitalización de las zonas rurales y la accesibilidad en los edificios y el transporte, pueden ayudar a facilitar la vida, especialmente para las personas con movilidad reducida.

Aunque dichas políticas pueden ayudar a mitigar el desafío general, el envejecimiento y la longevidad conducirán invariablemente a un aumento estructural de la demanda global de servicios de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración[30]. Esto se ve agravado en el caso de ciertas regiones alejadas y rurales que suelen afrontar desafíos en términos de calidad y cobertura de los servicios sociales disponibles.

La forma en que las sociedades se preparan para el envejecimiento debe ir más allá de las cuestiones económicas y de unos servicios de calidad y asequibles. Debemos reflexionar sobre cómo conviven las distintas generaciones. Una de las inquietudes que existen es el creciente riesgo de **soledad y aislamiento social**, tanto entre los jóvenes como entre las personas mayores, tal y como han experimentado muchas personas en particular durante la pandemia de COVID-19. Aunque es menos visible, esto tiene un impacto real sobre nuestros sistemas económico, social y sanitario, y merece la atención de los responsables políticos.

5.1. Satisfacer las necesidades en materia de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración de una población que envejece

Como resultado del cambio demográfico, habrá más pacientes mayores que padezcan enfermedades crónicas y, en muchos casos, múltiples. Casi la mitad de las personas de 65 años o más son percibidas como si tuvieran una discapacidad o una limitación en la actividad de larga duración. Además, los efectos del cambio climático, los desastres naturales y la degradación y contaminación ambientales tienden a aumentar de forma desproporcionada la presión sobre la salud de las personas mayores. Esto aumentará la necesidad de **asistencia sanitaria** y de otros servicios asistenciales y de apoyo.

Aunque los sistemas sanitarios y de cuidados de larga duración deberán responder a una mayor demanda, ambos se enfrentan a diferentes desafíos, como el relativo a la fuerza laboral, la cobertura de la protección social o los estándares de calidad.

Una respuesta política integral puede implicar invertir en servicios e infraestructuras de calidad, así como en investigación e innovación sanitaria, garantizar el acceso a la asistencia sanitaria, ofrecer unas condiciones laborales atractivas para abordar la escasez de personal y aprovechar la tecnología innovadora para mejorar la eficiencia. Los avances tecnológicos permiten ofrecer ciertos servicios y tratamientos de nuevas maneras, en lugar de en los hospitales. Una mayor disposición de **infraestructuras** ambulatorias y de cuidados comunitarios no solo ofrece una mejor asistencia sanitaria y social, sino que también permite a las personas mayores participar en actividades sociales y de bienestar.

Existe la posibilidad de que se generen ocho millones de puestos de trabajo en el sector de la asistencia sanitaria y social en los próximos diez años. Esto exigirá más especialistas y la capacitación y reciclaje profesional de los trabajadores, lo cual se abordará especialmente a

[30] Los principios 16 y 18 del pilar europeo de derechos sociales establecen el «derecho a un acceso oportuno a asistencia sanitaria asequible, de carácter preventivo y curativo y de buena calidad» y el «derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular de asistencia a domicilio y servicios comunitarios».

través del Pacto por las capacidades que se puso en marcha en noviembre de 2020. Asimismo, con el fin de afrontar la falta de personal sanitario, la **movilidad transfronteriza** del mismo podría desempeñar un papel. En 2018, los ciudadanos de la UE que trabajaban en un Estado miembro diferente al suyo representaron casi el 5 % de la mano de obra del sector de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, mientras que los inmigrantes de fuera de la UE supusieron el 9,1 %[31]. Incorporar las consideraciones en materia de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración a los actuales canales de migración legal también puede mejorar el uso de las capacidades de los migrantes en la UE.

Se espera que el número de personas que puedan necesitar **cuidados de larga duración** aumente desde los 19,5 millones de 2016 hasta 23,6 millones en 2030 y 30,5 millones en 2050 en la EU-27[32]. Depender de los cuidadores no profesionales ya no es sostenible, dado que cada vez resulta más difícil garantizar la ayuda de los familiares, y las familias tienen menos hijos, viven aún más separadas y las mujeres participan más en el mercado laboral.

Los Estados miembros se enfrentan a desafíos comunes en materia de cuidados de larga duración, entre los que están garantizar el **acceso**, la **asequibilidad** y la **calidad** de dichos cuidados, así como una **fuerza laboral** adecuada. Muchas personas que necesitan cuidados no pueden acceder a ellos debido a carencias en la oferta, los elevados costes y la falta de protección social o de cobertura de seguro para garantizar la asequibilidad. Sin una protección social adecuada, la necesidad de cuidados de larga duración puede empujar a las personas a la pobreza. Este riesgo debe conciliarse con el mantenimiento de la sostenibilidad presupuestaria de los sistemas en una sociedad que envejece.

Los cuidados de larga duración **de calidad** son importantes para garantizar la dignidad personal, la capacidad de elección, el bienestar, así como para evitar hospitalizaciones innecesarias. Actualmente, existen diferentes estándares de calidad y las interpretaciones en la UE y los Estados miembros se encuentran en diferentes etapas del aseguramiento de la calidad. Resulta importante señalar que existen diferentes formas de ofrecer cuidados de larga duración de calidad. Ofrecer servicios comunitarios a personas mayores que necesitan cuidados de larga duración, incluidas aquellas con discapacidad, puede ayudar a su derecho a vivir de forma independiente en la comunidad, tanto tiempo como esto sea posible. Los servicios residenciales y de otro tipo, por otra parte, pueden garantizar la prestación de cuidados que excedan las capacidades del ámbito comunitario.

Contratar y retener a **personal** cualificado para que trabaje en el sector de los cuidados de larga duración resulta difícil debido a los bajos salarios y a las exigentes condiciones laborales. Esto añade presión a los cuidadores no profesionales (normalmente mujeres) que luchan por conciliar asistencia y trabajo remunerado, a menudo con costes para la sociedad como los efectos negativos para la salud y el bienestar, una menor participación en el mercado laboral y unos ingresos menores.

[31] JRC, «Health care and long-term care workforce: Demographic challenges and potential contribution of migration and digital technology» [«Mano de obra del sector de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración: cambios demográficos y posible contribución de la migración y las tecnologías digitales», documento en inglés], https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121698.

[32] Previsiones del Informe sobre el envejecimiento de 2018.

Como subraya la Comunicación titulada «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas»[33], desarrollar unos **sistemas sólidos de cuidados de larga duración** mejorará el acceso a unos cuidados de este tipo que sean asequibles y de calidad, garantizará que las personas de edad avanzada vivan dignamente e impulsará las oportunidades laborales en la economía asistencial. Un informe conjunto de la Comisión Europea y el Comité de Protección Social, que se publicará en 2021, arrojará luz sobre el estado de los sistemas de cuidados de larga duración en la UE, así como sobre la repercusión de la pandemia de COVID-19.

La introducción a gran escala de **innovaciones sociales y tecnológicas**, como la sanidad electrónica, la sanidad móvil, la teleasistencia, la asistencia integrada o la vida independiente, podría mejorar sustancialmente la eficiencia de los sistemas sanitarios y de cuidados de larga duración. Los modelos sanitarios de vigilancia a distancia, en particular los que incluyen a pacientes y familiares en el equipo asistencial, han mostrado claros beneficios para los pacientes con enfermedades crónicas[34].

La **integración de los cuidados** a través de una estrecha cooperación y el intercambio de información entre profesionales, pacientes y sus cuidadores (incluidos los cuidadores no profesionales) tiene el potencial de contener el aumento de los costes de la asistencia sanitaria y social y, al mismo tiempo, contribuir a la independencia de las personas mayores durante más tiempo y aumentar su bienestar.

Las **empresas sociales** y las organizaciones sin ánimo de lucro (en particular, las mutuas) se utilizan cada vez más para ofrecer servicios de asistencia sanitaria y social, también a las personas mayores. Estas empresas pueden ser eficaces gracias a sus arraigos y conocimientos locales y a sus objetivos sociales explícitos.

La UE ayuda a los Estados miembros a mejorar los sistemas y las reformas en materia de cuidados de larga duración a través del trabajo analítico, los intercambios mutuos, las orientaciones políticas, así como su financiación. El Semestre Europeo también recoge los desafíos en materia de cuidados de larga duración y asistencia sanitaria. La UE facilita la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social, protegiendo los derechos de las personas que se desplazan dentro de Europa, incluido su acceso a las prestaciones en materia de cuidados de larga duración[35]. Varias iniciativas ayudarán a mejorar la situación de los cuidadores no profesionales y garantizar una remuneración adecuada en el sector, como la Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional o la propuesta de Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados[36]. En el contexto de la COVID-19, el análisis de su repercusión sobre los cuidados de larga duración[37] y la orientación ofrecida acerca de la gestión de la pandemia en el ámbito de los cuidados de larga duración[38] ponen de relieve las debilidades estructurales.

---

[33] COM(2020) 14 final de 14.1.2020.

[34] *Transforming the future of ageing* (Transformación del futuro del envejecimiento), SAPEA (2019) https://www.sapea.info/wp-content/uploads/tfa-report.pdf.

[35] Reglamento (CE) n.º 883/2004 de 29 de abril de 2004.

[36] Directiva (UE) 2019/1158 de 20 de junio de 2019 y COM(2020) 682 final de 28.10.2020.

[37] Un informe conjunto de la Comisión Europea y el Comité de Protección Social que se publicará en 2021.

[38] https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/surveillance-COVID-19-long-term-care-facilities-EU-EEA.

5.2. *Movilidad, conectividad y accesibilidad*

El envejecimiento de las sociedades en Europa representa una tendencia demográfica que probablemente determinará los patrones de **movilidad** en el futuro. Los proveedores de servicios de transporte público tendrán que adaptarse al número creciente de pasajeros con discapacidad o movilidad reducida e invertir en vehículos e infraestructuras de transporte inteligentes y sin barreras. Con una población de personas mayores predominantemente femenina, puede que la movilidad tenga que centrarse más en las necesidades específicas de las mujeres en términos del tiempo y la finalidad de los desplazamientos, la ruta y la distancia de estos, así como su seguridad.

La **automatización** y la **digitalización** del transporte pueden ayudar a reducir el número de accidentes, mejorar las operaciones de transporte y los desplazamientos, fomentar la multimodalidad, reducir el consumo energético y la contaminación, así como optimizar el uso de los recursos y las infraestructuras. Por otra parte, también presentan desafíos para las personas mayores que carecen de competencias digitales básicas o tienen un acceso limitado a internet. Estos desafíos son especialmente pertinentes para las personas mayores que residen en zonas rurales.

Se deben tener en cuenta las necesidades y capacidades variables de las personas mayores en la organización de las **infraestructuras y servicios urbanos**. Muchas ciudades ya tienen en cuenta las consideraciones sanitarias, de igualdad de género y de otros tipos en sus planes de movilidad urbana. La accesibilidad contribuye a la inclusión social. Las soluciones habitacionales adaptadas y los hogares inteligentes con sensores y sistemas automatizados para los aparatos eléctricos, la iluminación y la calefacción pueden mejorar la seguridad de las personas mayores que viven solas y aumentar la durabilidad y reutilizabilidad de los productos.

5.3. *Diferencias territoriales en el acceso a los cuidados y servicios*

Aunque la mayoría de los países de la UE ha logrado la cobertura universal de un conjunto básico de servicios sanitarios, el rango de servicios y el grado de participación del afiliado en los gastos varían significativamente entre los países. El acceso efectivo a la asistencia puede verse limitado por motivos financieros, la carencia de efectivos, largos periodos de espera y una distancia de viaje excesiva hasta la infraestructura sanitaria más cercana. Algunos Estados miembros registran problemas en el **acceso a la asistencia sanitaria** en zonas rurales y periféricas. Estas zonas se conocen como «desiertos médicos»[39]. Las disparidades regionales en el acceso a la asistencia sanitaria han cobrado un nuevo impulso durante la pandemia de COVID-19. Esto es igualmente pertinente para el acceso a los servicios e infraestructuras de cuidados de larga duración.

[39] Fuente: Cuadro en línea de Eurostat: hlth_silc_21. Véase asimismo el mapa de infraestructuras sanitarias de la UE.

Mapa 2. Tiempo de conducción hasta la infraestructura sanitaria más cercana

Canarias

Guadeloupe Martinique

Guyane

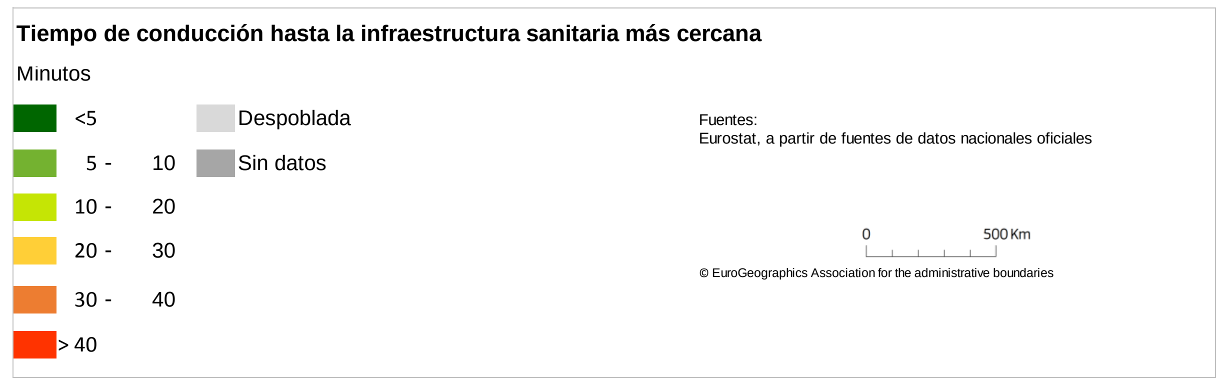
Mayotte

Réunion

Açores

Madeira

REGIOgis



La tecnología puede ayudar a mejorar el acceso a la asistencia sanitaria de las personas mayores, en particular en zonas alejadas. Las **soluciones digitales** desempeñan una función importante a la hora de eliminar las diferencias y son cada vez más comunes, por ejemplo, para las teleconsultas. Esto exigirá una formación y apoyo adecuados en el uso de dichas herramientas.

Las bajas densidades de población dificultan que los municipios rurales puedan ofrecer un **transporte** público rentable, regular y adecuado que sea asimismo accesible y asequible para las personas mayores. Si las infraestructuras locales, como las tiendas, los bancos, los centros de asistencia sanitaria, etc. cierran, las personas deben desplazarse más lejos para acceder a estos servicios, lo cual supone un problema que puede afectar de manera desproporcionada a los residentes rurales de más edad. Unos servicios innovadores, comunitarios y, a veces, móviles pueden ayudar a paliar las carencias, manteniendo el acceso a los servicios en zonas poco pobladas.

Recuadro 2. Abordar las necesidades de todas las generaciones

Una de las grandes cuestiones que se plantean en el debate de cómo responder al envejecimiento es la justicia intergeneracional. El desafío consiste en mantener un nivel adecuado de protección social sin imponer una carga excesiva a la disminución de la población en edad laboral cuyas contribuciones representan la principal fuente de financiación para los sistemas sociales. Trasladar la carga fiscal del trabajo a la contaminación, como propone el Pacto Verde Europeo, puede ofrecer nuevas soluciones. A falta de otras reformas, la creciente diversidad en el mercado laboral cuenta con menos personas cubiertas por los sistemas de protección social y que contribuyen a estos.

La sostenibilidad de las finanzas públicas debe supervisarse estrechamente, especialmente en el caso de los países con una elevada deuda pública. Actualmente, el coste total del gasto público relacionado con la edad supera el 25 % del PIB de la UE en su conjunto. El Informe sobre el envejecimiento de 2018 prevé que estos costes aumentarán 1,1 puntos porcentuales de aquí a 2070, con un aumento de 3 puntos porcentuales o más en once Estados miembros. Este incremento se debe principalmente al gasto en cuidados de larga duración y asistencia sanitaria derivado de la necesidad de satisfacer de forma adecuada las necesidades de una población que envejece. Además, las secuelas de luchar contra la COVID-19 y las consecuencias económicas de las medidas de confinamiento han planteado desafíos adicionales.

No obstante, en la práctica, el aumento del gasto relacionado con la edad puede resultar incluso mayor, por ejemplo, si se revierten las anteriores reformas de las pensiones o se adoptan otras que aumenten el gasto. En el ámbito de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, los avances tecnológicos podrían ayudar a mejorar la calidad de los servicios, pero también pueden llevar a un gasto más elevado; de forma similar, un mejor acceso a unos cuidados de larga duración asequibles puede exigir financiación pública adicional.

La sostenibilidad y adecuación fiscales son dos caras de la misma moneda, dado que Europa está firmemente comprometida con mantener sus elevados niveles sociales. Las medidas políticas pueden ayudar a conciliar la sostenibilidad social y fiscal prolongando las vidas laborales, así como replanteando los sistemas de protección social y aumentando su cobertura.

5.4. Mejorar el bienestar a través de la solidaridad intergeneracional

El porcentaje creciente de personas mayores puede implicar la necesidad de políticas destinadas a abordar necesidades sociales y emocionales, como la seguridad y la interacción social. El intercambio social se ve limitado por el hecho de que los grupos de edad se agrupan en diferentes barrios y regiones según preferencias residenciales que dependen de la etapa de sus vidas. Los estudiantes jóvenes prefieren el centro de las ciudades, las familias jóvenes se establecen en zonas residenciales, mientras que las personas mayores se trasladan a zonas poco pobladas y a mayor distancia del centro de las ciudades. Estos patrones de movimiento según la edad[40] pueden tener implicaciones para la **cohesión intergeneracional**.

Se estima que alrededor de treinta millones de adultos de la UE se suelen sentir **solos**[41]. La soledad afecta a todos los grupos de edad. Factores como problemas de salud, circunstancias económicas desfavorables y vivir solo están asociados a unos mayores niveles de soledad.

La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve la importancia general de la **salud mental**. Los confinamientos han tenido una repercusión significativa en las personas muy mayores y frágiles que viven en instituciones de atención residencial y que no suelen tener acceso a la comunicación digital, o las capacidades para utilizarla. Invertir en capacidades digitales, desarrollo comunitario y cohesión intergeneracional puede evitar el deterioro de la salud mental y el bienestar, así como reducir las desigualdades.

Las personas mayores que gozan de buena salud pueden contribuir sustancialmente a generar valor social y económico en nuestras sociedades. Desperdiciar sus capacidades cognitivas no solo va en perjuicio de su salud mental y física, y de su bienestar, sino que también supone la pérdida de una oportunidad para la comunidad.

Existe la tendencia creciente, aunque aún emergente, de organizar **viviendas en las que convivan varias generaciones**, a veces en forma de cooperativas de viviendas, lo cual puede ofrecer compañía a los residentes mayores, transferencia de competencias y conocimientos a los residentes jóvenes y unas valiosas interacciones sociales para todos ellos.

13. *¿Cómo puede apoyar la UE los esfuerzos de los Estados miembros por conciliar una cobertura adecuada y asequible de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración con la sostenibilidad fiscal y financiera?*
14. *¿Cómo podría ayudar la UE a los Estados miembros a hacer frente a los problemas comunes en materia de cuidados de larga duración? ¿Qué objetivos deberían perseguirse y qué medidas emprenderse a través de una política de la UE que aborde retos como la accesibilidad, la calidad, la asequibilidad o las condiciones de trabajo? ¿Cuáles son las consideraciones que deben tenerse en cuenta en lo relativo a las zonas con baja densidad de población?*

[40] JRC, *«Demographic landscape of EU territories — challenges and opportunities in diversely ageing regions» [«Paisaje demográfico de los territorios de la UE: desafíos y oportunidades en las regiones con un envejecimiento diverso», documento en inglés]*, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123046.

[41] JRC, Informe sobre políticas: «Loneliness – an unequally shared burden in Europe» [«Soledad: una carga compartida de manera desigual en Europa», documento en inglés], 2019.

15. *¿Cómo pueden aprovechar las personas mayores las ventajas que brinda la digitalización de la movilidad y de los servicios sanitarios? ¿Cómo pueden mejorarse la accesibilidad, disponibilidad, asequibilidad y seguridad de las opciones de transporte público en beneficio de las personas mayores, especialmente en las zonas rurales y remotas?*
16. *¿Somos suficientemente conscientes de las causas y los efectos de la soledad en la elaboración de nuestras políticas? ¿Qué medidas podrían adoptarse para prevenir la soledad y el aislamiento social de las personas mayores? ¿Qué apoyo puede prestar la UE al respecto?*
17. *¿Qué papel puede desempeñar en la planificación urbana y rural la convivencia de personas de distintas generaciones en una misma vivienda a la hora de afrontar las dificultades que plantea del envejecimiento de la población? ¿Cómo podría aprovecharse mejor?*

6. Perspectivas

El envejecimiento y sus desafíos y oportunidades están presentes a lo largo de nuestras vidas, pero nuestras perspectivas cambian. Actualmente, muchos jóvenes tienen dificultades para incorporarse al mercado laboral y la presente crisis de la COVID-19 ha empeorado la situación. A largo plazo, la perspectiva de una esperanza de vida superior a la de la generación de sus abuelos condiciona muchas de sus elecciones, incluida la educación, la vida laboral y las interrupciones en su trayectoria profesional. Esto a su vez afecta a su salud y a su lugar en la economía y la sociedad. Al mismo tiempo, la generación actual de personas mayores aporta las contribuciones, necesidades y expectativas de su vida. Entre todos, forman parte de una sociedad y una economía que necesita garantizar la prosperidad, el éxito y el bienestar de todos sus miembros. Por tanto, abordar los desafíos y las oportunidades del envejecimiento es una responsabilidad individual y colectiva.

Como se expone en el presente Libro Verde, existen muchas formas de evitar o limitar las consecuencias negativas del envejecimiento en nuestra sociedad como, por ejemplo, fomentar el envejecimiento saludable y activo, mejorar la resiliencia de nuestros sistemas sanitarios y asistenciales, mejorar el funcionamiento del mercado laboral, modernizar la protección social y fomentar la migración legal y la integración como parte de una combinación de políticas, así como buscar una mayor productividad y eficiencia de forma general.

La UE puede afrontarlas con el compromiso y la participación de los jóvenes y las personas mayores, fomentando la solidaridad y responsabilidad intergeneracionales mediante políticas propicias y, al mismo tiempo, liderando el desarrollo de una sociedad solidaria y dinámica.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el instrumento de recuperación clave que es parte fundamental de NextGenerationEU, pretende apoyar a los Estados miembros en esta labor, permitiéndoles mejorar su potencial de crecimiento económico, la creación de empleo y la resiliencia económica y social en la salida a la actual crisis. NextGenerationEU es al mismo tiempo un vehículo de apoyo y justicia intergeneracionales que permite una recuperación económica sostenible a medio y largo plazo, la cual debería beneficiar a las futuras generaciones, a través de una combinación de reformas e inversiones ambiciosas por parte de los Estados miembros.

No obstante, el envejecimiento no trata únicamente del crecimiento sostenible y el estado del bienestar. También trata de nuestra sociedad en su conjunto y de cómo interactuamos entre generaciones. De forma paralela a nuestra respuesta política al efecto socioeconómico del envejecimiento, debemos debatir cómo garantizar que todo el mundo pueda participar en nuestras sociedades. Esto requiere la participación activa en el debate tanto de los jóvenes como de las personas mayores.

En última instancia, el debate sobre las políticas para abordar los desafíos y las oportunidades del envejecimiento es una de las soluciones inmediata y a largo plazo. Exige una reflexión prospectiva sobre las repercusiones y las alternativas de esta transición demográfica dentro de la UE, así como sus consecuencias para el papel de Europa en el mundo. Dicha reflexión podría ilustrar el debate y apoyar elecciones políticas sostenibles a largo plazo que beneficien a todas las generaciones.

CÓMO PARTICIPAR EN LA CONSULTA

El presente Libro Verde pone en marcha una consulta pública de doce semanas. La Comisión tendrá en cuenta todas las contribuciones en su trabajo futuro y ofrecerá información sobre los resultados. Le invitamos a enviar su contribución a través del formulario electrónico que puede encontrar en la siguiente dirección:
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Green-Paper-on-Ageing

La utilización del formulario electrónico de respuesta facilitará el tratamiento de sus opiniones. No obstante, también puede enviar una contribución por escrito a la siguiente dirección:

Libro Verde sobre el Envejecimiento
SG.E.3
BERL 06/270
Comisión Europea
1049 Bruselas
Bélgica